



Professore ordinario di Organizzazione e Gestione delle risorse umane all'Università LIUC – Cattaneo di Castellanza e Direttore di Sviluppo & Organizzazione

Quali prospettive per il lavoro pubblico? I problemi irrisolti di 25 anni di riforme

Gli studi organizzativi offrono materiali importanti per approfondire i problemi dell'economia e della società contemporanea. Questa rubrica commenta i libri recenti che danno un contributo in questo senso.

L'interrogativo retorico che intitola la raccolta di scritti curata da Carlo Dell'Aringa e Giuseppe Della Rocca non può avere naturalmente risposta positiva.

Il volume comprende i contributi di numerosi esperti e studiosi impegnati in molti casi anche nei progetti di riforme amministrative passati e in corso. L'opera è utilmente articolata in tre parti, rispettivamente dedicate a: contrattazione e retribuzioni nel pubblico impiego; efficienza ed efficacia nella Pubblica amministrazione; organizzazione, dirigenza e partecipazione dei lavoratori pubblici.

I diversi saggi toccano questi argomenti generali e trasversali, ma anche compiono approfondimenti riferiti a specifici settori, come scuola, sanità, agenzie fiscali, università, ecc. Si tratta quindi di un'importante riflessione che, per i temi trattati e i tempi di realizzazione, non può fare a meno di confrontarsi con l'ultima generazione di riforme della Pa, quella avviata con i provvedimenti del Governo Renzi e della Ministra Madia, attraverso il decreto 90/2014, la legge delega 124/2015 e i successivi decreti di attuazione.

Individuando luci e ombre dei pro-

cessi in atto, i diversi autori concorrono a produrre un'evidenza difficilmente discutibile: i tentativi di riforma degli ultimi 25 anni seguono un percorso di continuità, avanzano a volte – e altre arretrano – ma sempre sul medesimo sentiero. I problemi additati all'attenzione sono sempre gli stessi; ma il *déjà vu* connota anche gran parte delle soluzioni che vengono prospettate.

In questo, la pretesa dei riformatori del periodo 2014-17 di avviare una svolta, se non una vera e propria

'rivoluzione', come si è arrivati ad affermare all'inizio, sembra trovare una precisa smentita. Ma consideriamo separatamente i diversi ambiti.

Per quanto riguarda la contrattazione, l'esperienza sul campo ha mantenuto solo in parte le promesse (Sergio Gasparrini e Pierluigi Mastrogioseppe), non è stata quel fattore di innovazione come ci si aspettava negli Anni 90; ci si è scontrati anche con la crisi, ma le politiche adottate non si sono allineate alle migliori esperienze europee (Lorenzo Bordogna); l'obiettivo di spendere meno è stato raggiunto con un appiattimento delle retribuzioni (Paolo Sestito); alla fine Dell'Aringa deve concludere che per il futuro "sarà difficile rimanere in mezzo al guado come è successo finora, con una contrattazione aziendale che è stata solo strumento per aumentare le componenti fisse della retribuzione e nell'ambito della quale i dirigenti hanno distribuito le risorse disponibili in modo indifferenziato, senza sufficiente attenzione al merito e ai risultati".

In relazione agli obiettivi di efficienza ed efficacia, diversi contributi ritornano sulla problematiche





di misurazione, producendo dati e analisi sicuro interesse e documentano progressi importanti compiuti per esempio nel sistema sanitario (Renato Botti e Flavia Carle), nell'università e ricerca (Alessio Ancaiani, Daniele Checchi e altri), nella scuola per quanto riguarda l'apprendimento degli alunni (Anna Maria Ajello e Roberto Ricci). In questa sezione ci si confronta naturalmente con il tema della valutazione del personale, analizzando criticamente la questione della valutazione individuale (Girolamo Pastorello) e il rapporto tra forme di valutazione esterna e interna agli enti (Mastrogioseppe).

Per i temi più vasti della terza parte, dedicata a organizzazione, dirigenza e partecipazione dei lavoratori, si segnalano alcuni contributi di maggiore respiro strategico, a partire dall'analisi storica di Guido Melis che individua le responsabilità della dirigenza pubblica, oltre che della politica, per la mancata soluzione di quella questione amministrativa che si trascina da 150 anni. La riforma della dirigenza è al centro dell'intervento di Gianfranco D'Alessio che esamina le disposizioni della legge delega 124, chiarendone sia la continuità con le norme precedenti sia il forte potenziale innovativo e anche l'esigenza che lo stesso sia adeguatamente sostenuto da solide e altrettanto innovative misure di attuazione.

Gloria Regonini illustra i limiti delle tre prospettive, giuridica, della finanza pubblica e organizzativo-manageriale, che hanno orientato sinora le riforme amministrative, alzando lo sguardo verso una quarta e diversa prospettiva, quella delle politiche pubbliche, configurandone una possibile applicazione a un problema attuale come la semplificazione per le piccole e medie imprese.

Renato Ruffini, analogamente, rilegge l'esperienza storica delle riforme

me alla luce dei paradigmi concettuali che le hanno accompagnate, tradizionale, del new public management, collaborativo. Questa terza prospettiva prevede il riorientamento della Pa verso logiche collaborative e co-produttive rispetto ai soggetti della società esterna, cittadini e imprese in particolare, e richiede comunque la maturazione di una molto più decisa azione di cambiamento il cui vettore essenziale è costituito da progetti dimostrativi in grado di produrre col tempo un effetto diffuso.

Questa prospettiva di collaborazione è al centro anche del contributo di Anna M. Ponzellini che vede la necessità di combinare managerialità e partecipazione dei lavoratori, in modo da consentire a questi ultimi di divenire protagonisti dell'innovazione, superando i limiti dei percorsi già sperimentati nell'ambito della contrattazione collettiva e dei sistemi incentivanti di derivazione contrattuale.

In conclusione, il libro offre tanti spunti interessanti e specifici di riflessione sull'esperienza di diversi decenni. Gli autori si sforzano anche di sviluppare indicazioni per evitare errori e curare meglio la fase di implementazione di cambiamenti che le nuove leggi si sforzano di introdurre. Ma, si deve dire che, con Michel Crozier, sapevamo già da almeno 40 anni che *on ne change pas la société par décret*.

Sulle prospettive aperte dal libro, *Sviluppo&Organizzazione* ha raccolto le valutazioni critiche di alcuni autorevoli esperti: Tiziano Treu, Mimmo Carrieri, Michele Petrelli e Federico Butera.

Personale, dirigenti, produttiva e tecnologie: nuovi modelli organizzativi
di **Tiziano Treu**

Professore Emerito di Diritto

del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore

Il volume si segnala per molti contenuti positivi. Anzitutto raccoglie contributi provenienti da autori di varie discipline, accomunati da lunghi anni di impegno teorico sui problemi del pubblico impiego arricchiti da esperienze dirette in vari temi e luoghi della Pubblica amministrazione. Questi temi e luoghi diversi riflettono le diversità delle Pa, opportunamente rilevate nel volume.

Nel merito il volume si differenzia da molte ricerche precedenti, comprese alcune condotte dagli stessi curatori, che sono focalizzate sulla contrattazione collettiva perché gli scritti considerano altri aspetti di funzionamento delle Pa, che sono necessari per valutare la efficacia del loro operare a servizio dei cittadini e per introdurre riforme efficaci.

Questo allargamento di contenuti è opportuno, perché prende le distanze da impostazioni persistenti non solo fra gli osservatori esperti, ma condivise dallo stesso legislatore del 1993, che hanno caricato sulla contrattazione collettiva e sulla disciplina giuridica del rapporto di impiego gran parte del compito di riformare gli assetti amministrativi.

Segnalo, come un punto di particolare rilievo pratico e politico, l'insistenza del volume nello spostare l'enfasi dalla disciplina giuridica dei rapporti





di lavoro, ancora prevalente nella cultura del Paese e degli operatori, alla qualità dell'organizzazione, ai suoi protagonisti, in primis la dirigenza, e al loro modo di interagire. Il messaggio centrale è che “una buona organizzazione è necessaria per uscire dal tunnel in cui ci troviamo”. Al riguardo il libro fornisce ipotesi diverse, oscillanti tra il moderato ottimismo e ragionate preoccupazioni. Una buona organizzazione è un “prerequisito” anche per affrontare con successo aspetti essenziali del funzionamento delle Pa: dalla valutazione delle prestazioni al buon governo delle relazioni sindacali. Anzi, gli autori ribadiscono che una buona organizzazione costituisce la base strutturale del cosiddetto ‘cerchio magico’ che include: produttività, valutazione delle prestazioni, politiche retributive, relazioni sindacali (p. 25).

Questa è una indicazione essenziale di policy per il riorientamento delle riforme amministrative; ed è insieme un messaggio culturale. L'averla trascurata o disattesa è un motivo non secondario dello scarso successo degli interventi riformatori reiterati nel tempo.

Gli scritti del volume evidenziano che la riforma Madia presenta novità rispetto alla regolamentazione precedente: a cominciare dalla dirigenza, dall'ordinamento non più per singoli comparti e/o per tipologie di amministrazione, il ruolo unico, suddiviso per grandi aree (dirigenti nazionali, regionali, locali), un regime uniforme per l'accesso, la regolazione per il conferimento degli incarichi, per la mobilità e per la valutazione (in particolare il testo di D'Alessio).

Ma gli autori sono consapevoli degli ostacoli tuttora presenti: dalla necessità di contenere il debito pubblico – oggi ai suoi massimi storici – alla perdita di competitività che caratte-



rizza il nostro Paese da ormai diversi decenni. Sono fenomeni che impongono alle amministrazioni stringenti vincoli di bilancio e tagli di spesa, anche del personale, il quale infatti ha registrato riduzioni di numero (-10%) e di trattamento fra le più drastiche dei Paesi europei.

Il ridimensionamento dello stock del personale, tuttavia, se ha contribuito a ridurre la spesa, non è stato accompagnato da una complessiva riorganizzazione delle Pa e dei sistemi di gestione delle risorse, producendo effetti negativi sull'appiattimento delle retribuzioni, senza innescare aumenti di produttività e di efficacia (Sestito).

Inoltre le valide intuizioni presenti in alcune riforme di questi anni sono state frustrate, non solo nel pubblico impiego, da carenze nella fase implementativa, mancanza di continuità, legata (anche) all'alternarsi dei governi diversi, l'incapacità di effettuare progetti di fattibilità ex ante e verifiche ex post sui risultati raggiunti. L'orientamento culturale ‘giuridicistico’ prevalente, ribadiscono i curatori, ha contribuito a far sì che le riforme si sono talvolta esaurite (p. 9).

Questi orientamenti politici e cul-

turali hanno influito negativamente anche nel configurare il ruolo della contrattazione e il funzionamento delle Pa.

Il compito assegnato alla contrattazione sulla normativa dei rapporti di lavoro di favorire l'innovazione organizzativa e di riammodernare i modelli di gestione delle risorse umane, ha avuto successo solo parziale. Il giudizio contenuto nel saggio di Gasparrini e Mastrogiuseppe può sembrare troppo generoso; anche se gli autori segnalano bene che la debolezza è riscontrata specialmente nella contrattazione di secondo livello, che non ha mantenuto le promesse di collegarsi con la produttività e la qualità dei servizi, esercitando una positiva azione di stimolo, e riconoscono che queste carenze sono state enfatizzate dalla “debolezza strutturale della parte pubblica nella contrattazione integrativa, accompagnata da cedimenti sul piano retributivo e da incerta capacità di sostenere processi innovativi” (p. 14). Un'analisi critica del problema, con un tentativo di proporre risposte, è contenuta in particolare nel saggio di Dell'Aringa. L'autore rileva come il doppio livello di contrattazione previsto delle riforme degli Anni 90



abbia comportato una sovrapposizione di interventi, riducendo lo spazio per la previsione di aumenti variabili come previsto dalla legge e favorendo, invece, il prevalere di compensi di natura fissa, spesso generalizzati, che si sono aggiunti ai minimi tabellari stabiliti dai contratti nazionali.

Per ovviare a queste difficoltà, l'autore propone di rivedere il ruolo della contrattazione nazionale riservando una funzione specifica e limitata: quella di determinare i salari minimi come rete protettiva e di coordinare la contrattazione aziendale. Mentre a questa dovrebbe lasciarsi il ruolo di determinare modalità e tempi della dinamica delle retribuzioni, così da creare la condizione per legare i compensi alle prestazioni eseguite. Si tratta di una condizione necessaria, ma non sufficiente – come precisa l'autore – perché per raggiungere l'obiettivo occorre superare l'altra debolezza del sistema che attiene al ruolo dei dirigenti nel programmare l'attività, nel proporre gli obiettivi e nel legare a questi gli aumenti retributivi.

Com'è noto la necessità di rivedere l'attuale assetto dei livelli contrattuali è da tempo riconosciuta anche nell'impiego privato e alcune tendenze recenti – da ultimo quella affermata nel contratto dei metalmeccanici – si orientano in una direzione simile a quella indicata da Dell'Aringa.

Ma non mancano resistenze al cambiamento e le soluzioni ipotizzate sono diverse; come si vede nei rinnovi (alquanto tradizionali) di altri contratti nazionali di categoria e nel fatto che non si è raggiunta nessuna intesa generale fra le confederazioni sindacali e imprenditoriali sul modello contrattuale.

Le incertezze sono più evidenti nel settore pubblico, tanto è vero che nell'intesa raggiunta fra Governo e

sindacati per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego il tema non è affrontato. Spostare il baricentro della contrattazione verso il livello decentrato nelle Pa presenta d'altra parte non pochi rischi se è vero – come testimoniano vari scritti del volume – che proprio la contrattazione di secondo livello ha largamente mancato l'obiettivo assegnato di stimolare l'innovazione nella gestione delle risorse umane superando gli automatismi retributivi per valorizzare il legame dei salari con la produttività e con il merito.

La debolezza e la deresponsabilizzazione della dirigenza pubblica hanno permesso che gli accordi aziendali avallassero un appiattimento delle retribuzioni invece di politiche salariali e organizzative capaci di innescare aumenti di produttività, quando non coprissero pratiche di collusione tra politici dirigenti e sindacalisti nella gestione del personale (p. 32).

La recente intesa governo-sindacati ha sancito l'impegno delle parti a introdurre discontinuità nella contrattazione, in particolare a applicare in modo più efficace i premi collegati alla produttività. L'impegno è in linea con le indicazioni della legge Madia che ha incluso fra i principi guida per la disciplina del lavoro pubblico la valorizzazione del merito, ribadendo un obiettivo tanto proclamato in passato quanto disatteso nella pratica: dare seguito a questa indicazione legislativa, necessariamente generica, compete alle parti contrattuali; e in tal senso si esprimono le lettere *(b e c)* dell'intesa.

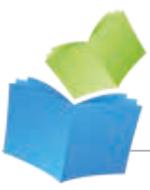
Affinché i premi beneficino delle agevolazioni fiscali previste dalle leggi di Stabilità, essi dovranno tener conto dei parametri di efficienza, qualità, innovazione idonei a garantire l'efficacia produttivistica dei premi. Questo è un test ulteriore per verificare se la contrattazione decentrata sarà in

grado di innovare sulle pratiche finora prevalenti. Le ricerche segnalano esempi virtuosi, alcuni menzionati anche nel volume, in controtendenza con la media, specie in settori deputati a erogare servizi ai cittadini; accordi che prevedono indicatori legati al raggiungimento di obiettivi fissati per singoli e per gruppi. A tali esempi è possibile far riferimento usandoli come benchmark nella futura contrattazione di secondo livello. Le indicazioni del decreto Madia che promuovono un rinnovato equilibrio delle fonti di disciplina del lavoro pubblico a favore dei contratti collettivi, segna una rinnovata fiducia nella contrattazione come luogo naturale di regolazione dei rapporti. La prova di questa fiducia e della discontinuità annunciata si potranno vedere nell'implementazione degli strumenti necessari a raggiungere gli ambiziosi obiettivi dichiarati.

Le indicazioni del volume, come rileva anche Reborà, sollevano non pochi dubbi che siano maturate le condizioni per una effettiva discontinuità nella gestione delle risorse umane e nella contrattazione del settore pubblico.

Queste condizioni oggi non esistono, sostiene Ruffini, concludendo che il percorso di cambiamento non può che avere in tempi medio-lunghi; una conclusione non certo consolante se si pensa alle vicende già pluridecennali delle riforme delle Pa. E c'è chi sostiene che per un vero rinnovamento le relazioni sindacali devono uscire dalla logica meramente contrattuale e adottare il metodo partecipativo, quel metodo diffuso di recente non solo in aziende del settore privato, ma anche in alcuni casi del settore pubblico esaminati da Ponzellini nel suo saggio.

Le modalità di applicazione e l'impatto del metodo partecipativo sulle varie amministrazioni pubbliche dovranno misurarsi con le criticità che



hanno ostacolato finora i percorsi di innovazione organizzazione del settore pubblico. Molto dipenderà dalla qualità di pratiche partecipative originate dal basso e dalla possibilità, ipotizzata da Ponzellini, che esse costituiscano un'asse su cui ricostruire, sia pure nel tempo, la managerialità pubblica, facendo leva sulle competenze dei dipendenti pubblici, sulla loro formazione e sulle grandi potenzialità delle tecnologie digitali. Come rileva Della Rocca introdurre l'amministrazione digitale significa cambiare l'organizzazione che è anche il presupposto di ogni riforma del sistema pubblico.

Lo stesso autore, riferendosi alle esperienze del settore privato, ricorda come siano state proprio le novità organizzative, in primis la *lean organisation*, che hanno favorito la partecipazione dei lavoratori e il loro contributo al miglioramento della produttività e della qualità del lavoro.

La valorizzazione del metodo partecipativo non elimina né sostituisce la contrattazione, ma secondo i curatori questa dovrebbe svolgersi "se necessario, non ex ante cioè in anticipo rispetto al cambiamento, ma ex post una volta riscontrato il successo o il fallimento delle soluzioni organizzative sperimentate". In ogni caso, anche la contrattazione richiede, non diversamente dalla partecipazione, un modello di relazioni che sia di fiducia e non di conflitto e per altro verso che la partecipazione sia in funzione del miglioramento del servizio al pubblico e non soggetta a una logica di contrapposizione o di contrattazione fra le parti sociali (p. 35).

Fuori dal tunnel, a patto di usare il carburante adatto

di **Mimmo Carrieri**

Professore Ordinario di Sociologia economica e del lavoro, Università

di Roma "La Sapienza"

Il volume di cui parliamo descrive attraverso contributi dettagliati le evoluzioni e le novità che hanno riguardato nell'ultimo decennio la regolazione del lavoro pubblico. Ma il vero interrogativo che circola in tutto il volume (articolato in più sezioni tematiche) e in particolare nella sua ultima parte, più orientata a valutare le dimensioni organizzative, riguarda la persistenza di una scarsa efficienza del nostro settore pubblico, tale da renderlo un fardello per l'intero assetto civile e produttivo.

A questo riguardo dobbiamo convenire che il titolo generale, promettente, *Fuori dal tunnel* è accompagnato da un punto interrogativo. Perché, se forse risulta in corso la fuoriuscita dal lungo congelamento delle partecipe retributive e contrattuali, non appaiono nel contempo superati i nodi di fondo che hanno limitato la qualità delle prestazioni pubbliche. E alla (forse) ritrovata normalità nelle relazioni sindacali fa comunque da contrappunto una diffusa insoddisfazione verso il funzionamento della macchina pubblica.

Come uscire da questa strozzatura, che penalizza nell'insieme il nostro Paese e gli stessi dipendenti pubblici, è da tempo oggetto di discussione. Ma, bisogna dirlo, senza che si sia arrivati a risposte nette dal punto di vista delle terapie. E senza poter vantare – salvo che per alcune best practice settoriali – una inversione di tendenza operativa sul piano sistemico. Anche in questo volume rintracciamo, specie nella sua parte finale, alcuni tentativi di risposta che riguardano la costruzione di nuove policy.

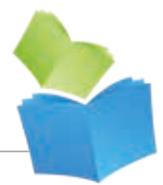
La domanda di fondo da cui partire, prima di dire qualcosa intorno a queste suggestioni, è: "Perché?". Insomma perché tra i grandi Paesi occidentali proprio l'Italia segnala

una evidente disfunzione nell'attività e negli esiti del settore pubblico. Ed è una disfunzione che contribuisce all'immagine – e purtroppo anche alla realtà – di un Paese bloccato, che stenta nel produrre innovazioni, e che ne viene impedito largamente a causa di pubbliche amministrazioni impegnate a occuparsi soprattutto di sé stesse, per essere capaci di produrre impatti nella costruzione di beni pubblici per la competitività. Perché insomma quasi tutti gli altri Paesi – qualche volta anche meno sviluppati – dispongono di amministrazioni pubbliche che accompagnano il cambiamento sociale ed economico, e questo invece in larga misura non ha luogo da noi? Nel volume si rintracciano analisi e spiegazioni di vario tipo, che sono spesso convincenti, ma non interamente persuasive.

Una delle ragioni di fondo di questa distorsione è enunciata in diversi contributi e consiste nel forte retaggio di una cultura giuridica assorbente, tesa solo a misurare la perfezione formale dei suoi atti, dunque poco interessata alla produzione di effetti adeguati. Una cultura giuridica che continua a svolgere una funzione molto influente, perché si trova a essere il principale combustibile del motore pubblico. Ma anche l'alimento principale, non sostituito da altri, del corpo dei nostri funzionari pubblici.

Questa considerazione è molto diffusa e spesso si citano proprio giuristi illustri, come Cassese, che la enunciano e la arricchiscono. Essa costituisce una buona spiegazione, anche se forse non esaustiva. A cui bisogna aggiungere che tale cultura dà vita a un proceduralismo barocco che assorbe molte energie dei dipendenti pubblici e che funziona da diaframma rispetto anche ai migliori tentativi di innovazione.

Una seconda spiegazione, in qual-



che modo intrecciata, che circola corposamente in tutto il volume, tende a identificare le maggiori responsabilità dello stallo nel ruolo non solo insufficiente, ma spesso negativo della dirigenza. Questa era stata la grande scommessa delle riforme avviate negli Anni 90, in particolare dal ministro Bassanini. La nuova dirigenza prometteva maggiore managerialità e competenza, un minore legame con la politica, e di essere nel complesso la punta di diamante del rinnovamento delle Pubbliche Amministrazioni.

Questa promessa – lo affermano un po' tutti – non è stata mantenuta. Anche se il problema della qualità e dell'adeguatezza dei dirigenti è un nodo risalente nel tempo, come ben mostra nel suo saggio di ricostruzione, anche storica, Guido Melis. Abbiamo già detto che il salto verso un ruolo manageriale è stato azzoppato anche dall'inadeguatezza dei processi di formazione e di selezione, dalla prevalenza in essi del formalismo giuridico. L'emancipazione dalla politica e dalle interferenze dei politici (probabilmente impossibile nella veste assoluta e ingenua con cui era stata propagandata) appare largamente smentita dai ripetuti interventi normativi successivi, che hanno corretto l'impostazione originaria ripristinando alcune delle attribuzioni della sfera politica. Ma soprattutto il coro delle osservazioni critiche riguarda la scarsa responsabilizzazione dei dirigenti, lamentata in passato soprattutto nell'attività contrattuale, ma nell'ultimo decennio estesa – con le dovute eccezioni – a larga parte delle loro funzioni.

Sicuramente il coro di queste critiche, così generalizzate e documentate, coglie nel segno, perché questo fenomeno di poca reattività e soprattutto di carenza di attitudini proattive appare prevalente. Debbo dire che personalmente diffido delle spie-

gazioni facili e di senso comune. Ne diffido da sociologo perché la tecnica del capro espiatorio – ben descritta da Bonazzi – viene usata spesso sin dall'antichità per scaricare le colpe sull'anello debole della catena. Mi sembra al riguardo che gran parte degli attori che si muovono nel settore pubblico o lo osservano cerca di sfuggire alla logica mediatica che vuole tutta la PA come capro espiatorio dei difetti del Paese, utilizzando la dirigenza come il capro espiatorio più comodo. Aspetto particolarmente chiaro nella posizione espressa dai sindacati del pubblico impiego.

Questi, incapaci di legittimare una funzione utile del lavoro pubblico in chiave di beni comuni, preferiscono a loro volta di utilizzare i dirigenti come unici responsabili di questa inadeguatezza, che in realtà sembra largamente pervasiva. Anche guardando alla mia esperienza sul campo debbo dire quello che mi ha colpito di più in passato – e che smentisce queste immagini correnti – era dato dalle grandi capacità di lavoro, in quantità e in qualità, di larga parte dei dirigenti che mi è capitato di incrociare. Ovviamente lavorare molto non significa essere per ciò stesso innovativi, perché il difetto riguardava il carburatore di questa macchina che è sufficientemente sporco, da imballarla.

Quanto alla questione della scarsa assunzione di responsabilità, non si può dimenticare che le correzioni normative introdotte in varie tornate nel nuovo secolo si sono tutte indirizzate nel limitare i margini di manovra dei dirigenti e aumentare allo stesso tempo il loro 'rispecchiamento' dei decisori politici più prossimi. La staticità della vecchia dirigenza democristiana era associata anche alla sua inamovibilità e alla mancanza di stimoli verso l'innovazione. La staticità e le incertezze pratiche della attuale dirigenza – anche quando la-

vora tanto ma gira in tondo – sono da attribuire piuttosto alla mancanza di stabilità e al rafforzamento del legame con i politici in office, che non fanno mancare stimoli all'innovazione, ma purtroppo spesso con chiavi confuse e contraddittorie, con il rischio di aumentare il barocchismo di tutto il sistema.

Dunque gran parte dell'osservazioni critiche che il volume contiene sui fattori causali principali del degrado del settore pubblico sono condivisibili, ma appaiono anche monche e da integrare.

In questa chiave vorrei sottolineare che la principale variabile esplicativa di questa debolezza consiste a mio avviso nella carenza di visione strategica e di capacità innovativa della politica. Tema molto eluso o molto diplomatizzato in questo volume, ma che andrebbe restituito interamente al suo rilievo gerarchico. Studi recenti sulla regolazione sociale ed economica tendono a affermare che la debolezza del nostro assetto capitalistico (nel confronto con altri capitalismi europei) sia da ricondurre alla mancanza di un potere politico orientato a sostenere le innovazioni. Un nocciolo politico che per giunta tende a spendere di meno in questa sfera e a spendere male i suoi non molti investimenti.

Al di là di una spiegazione così generale – pure da tenere presente come sfondo – il punto specifico riguarda l'attenzione e l'indirizzo che la regolazione politica ha assegnato al settore pubblico. E qui dobbiamo ritenere che le scelte fatte, particolarmente nel nuovo secolo (anche se con qualche eccezione), vanno in direzione di una sostanziale assenza di visione di lungo respiro.

Gli ultimi venticinque anni si segnalano per la loro incapacità di sostituire all'amministrazione pubblica ereditata dalla 'prima Repubblica', e di impronta marcatamente democri-



Dipinto del pittore olandese Marinus van Reymerswale, "The Tax Collector", 1542, museo Alte Pinakothek, Monaco di Baviera)

stiana, una amministrazione moderna ed efficiente, non al servizio del governo ma dei cittadini. In realtà solo due idee di amministrazione hanno sortito i loro effetti – cioè gli effetti intenzionalmente ricercati – nel corso del periodo repubblicano. La prima era quella democristiana di una amministrazione 'servente' e 'ipo-produttiva' che svolgeva però 'preziose' funzioni di allargamento del mercato del lavoro e di sostegno al consenso politico governativo. Era questo l'obiettivo che quell'impianto intendeva perseguire, non quello di una 'amministrazione weberiana' e questo obiettivo lo perseguiva a modo suo abbastanza bene. In questa messa a punto, l'amministrazione poco orientata alla modernizzazione era però decisamente centrale, proprio per le funzioni vitali che le erano state assegnate. Centrale nella vita sociale e negli equilibri politici. Le seconda, per certi versi speculare, è da collegare alle elaborazioni e alle

pratiche della destra 'berlusconiana', che hanno preso forma con chiarezza nel periodo in cui ministro della Funzione Pubblica è stato Brunetta. In questo caso il settore pubblico, attraverso la capacità di coltivare diffuse pulsione demagogiche, era il bersaglio polemico. Un bersaglio politico e sociale: c'entra poco in queste scelte la cultura neo-liberista. Dimagrire il settore pubblico, riformare il pubblico impiego, con l'obiettivo di restringerlo e di ridurne il peso, era l'obiettivo cardine, funzionale ad allargare il consenso per i suoi proponenti non in quell'ambito – come avveniva in epoca democristiana – ma al di fuori, accrescendo dunque la popolarità e il sostegno politico in altre parti della società. Un disegno lucido, ben strumentato e largamente riuscito, soprattutto nella sua parte, che aveva l'obiettivo dell'azzoppamento delle pubbliche amministrazioni e del lavoro pubblico. Quello che invece non ha mai de-

collato interamente, almeno sotto il profilo della capacità di raggiungere (e non solo di disegnare) obiettivi di cambiamento è invece l'altra opzione, sperimentata dal centro-sinistra, anche se con una crescente mancanza di convinzione. La crisi del 2009 e 2010 e le politiche di rigore che hanno colpito tanti Paesi europei hanno avuto come principale bersaglio, sotto il profilo della riduzione dei costi, proprio l'amministrazione pubblica. Dentro questo clima ha perso quota l'idea che il settore pubblico, a certe condizioni, possa funzionare da risorsa, invece che da aggravio, per l'intero sistema sociale e produttivo. Ma più in generale le politiche che avrebbero dovuto conciliare equità sociale e innovazione sono rimaste prive di spinta ed anche di una idea fondante, a causa peraltro del fallimento dei tentativi precedenti.

Certo il disegno riformatore avviato da Cassese e proseguito e rafforzato da Bassanini aveva configurato una idea ambiziosa e dato vita ad uno sforzo generoso. Ma non possiamo nascondersi né i suoi limiti realizzativi, e neppure la mancanza negli anni recenti di alternative valide. Quello sforzo si era tradotto in una ampia e sistematica produzione legislativa e in una prospettiva più virtuosa di decentramento organizzativo. Ma certo ha sofferto in alcuni ambiti del difetto di iper-regolazione, che favorisce una delle maggiori patologie nazionali: l'incertezza delle regole e l'alluvione normativa e la scarsa attenzione ai risultati.

Ha anche sofferto degli esiti spesso perversi della contrattualizzazione del lavoro pubblico, che di quella modernizzazione avrebbe dovuto essere una gamba trainante. In questo caso l'azione contrattuale è stata piegata dai sindacati al soddisfacimento incrementale di micro-interessi (nonostante le regole della contrattazione nazionale avessero



un più ampio orientamento), lungo una linea di continuità con le precedenti prassi dell'era democristiana. Purtroppo questo arroccamento ha condotto alla progressiva delegittimazione proprio dello strumento contrattuale, che avrebbe dovuto essere usato più accortamente per favorire la produzione di beni pubblici.

Dunque l'aspirazione a una amministrazione moderna, in grado non solo di erogare migliori servizi, ma anche e soprattutto di diventare utile per il conseguimento di beni di sistema (sviluppo e competitività) è restata nella terra di mezzo. Avviluppata da alcuni limiti strutturali: la ridondanza normativa, la scarsa attenzione all'implementazione dei processi (con alcune eccezioni), un'idea prevalentemente tecnocratica e poco partecipata dell'innovazione, lo scarso coinvolgimento e la poca capacità motivazionale dei dipendenti.

Si può rilanciare una visione positiva delle funzioni delle pubbliche amministrazioni al servizio di un progetto più ampio di rilancio del paese? Manca in questa fase una proposta di respiro e dotata di appeal che abbia davvero questo spessore e questa ispirazione. Mentre il polo opposto è quello oggi dominante: la sfiducia prevalente verso le riforme e nell'insieme scelte orientate al dimagrimento del settore pubblico, anche dietro la spinta giustificatrice del rigore di bilancio.

Eppure non mancano nel dibattito degli economisti non ortodossi le fonti per un ridisegno delle politiche basate sul ruolo del pubblico. Sono in tanti a mettere in luce i lineamenti dello 'stato strategico', le cui potenzialità riacquistano evidenza di fronte a un nuovo ciclo di fallimenti del mercato (sotto veste di capitalismo finanziario).

Se si vuole aggredire il problema non resta che provare, anche per

gradi, a rovesciare gli assunti che abbia ricordato prima: elaborare un'idea dell'innovazione non in chiave normativa, insistere sul cambiamento organizzativo piuttosto che su quello delle procedure, provare a valorizzare elementi di cambiamento dal basso e, soprattutto, a favorire sperimentazioni nelle quali la risorsa umana sia uno dei fattori di investimento centrali.

Queste sono nella sostanza le ipotesi di lavoro che emergono nella parte conclusiva del volume. Così Gloria Regonini invita ad affrontare il cambiamento della Pubblica amministrazione in chiave di policy, a "definire con precisione e realismo i problemi che si intendono affrontare e i risultati che si vogliono raggiungere", e anche "a partire dal fondo", in altri termini puntando sugli utenti finali e non sulla "riformulazione compulsiva" delle norme. Così Anna Ponzellini sollecita l'esigenza di far emergere le pratiche partecipative, sviluppandole oltre l'attuale stato nascente. E descrive esperienze embrionali che nascono dal basso, poggiandosi a volte a qualche dirigente, vengono promosse spesso da gruppi di professionisti, in qualche caso arrivando a coinvolgere gli utenti e cercando di superare le rigidità dei confini tra uffici diversi. Così pure l'istanza, su cui riflette Della Rocca, di far crescere e di governare la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni. L'obiettivo è quello di spingere verso l'amministrazione che apprende, e che per questa via favorisce tanto il miglioramento continuo che la ridefinizione delle procedure e dei ruoli, favorendo la crescita di nuove competenze professionali (lungo una scala ampia di possibilità). Da questi contributi e da altri ancora (come quelli di Ruffini e Tronti) emerge tanto la ricchezza di elaborazioni e di proposte che la presenza di esperienze che segna-

lano come il quadro non sia statico e che alcuni presupposti – sociali e organizzativi – del cambiamento sussistono.

Quello che sembra invece carente, per tornare al nostro leitmotiv, è la regia in primo luogo politica che sia in grado di dare un senso di prospettiva e di arricchire in chiave di sistema le isole del cambiamento che già allo stato attuale si affacciano. Questa appare la sfida principale per il futuro.

Il cambiamento richiede correttivi alle regole e sperimentazioni

di **Michele Petrelli**

Direttore e Segretario Generale della Regione Piemonte

Per cominciare, un libro che parla di lavoro pubblico non citando solo norme, commi e sentenze è una cosa non abituale. La pubblicazione del volume arriva nel momento in cui è in discussione la riforma del pubblico impiego, con le modifiche ai D. Lgs. 165/2001 e 150/2009; alla vigilia di un rinnovo contrattuale atteso da anni, e dopo che la riforma della 'dirigenza della Repubblica' è stata accantonata (almeno temporaneamente) per l'avvenuta scadenza dei termini per l'esercizio della delega prevista dalla Legge 124/2015.

In questo contesto risulta particolarmente stimolante una riflessione che, pur mettendo al centro dell'attenzione la gestione delle Risorse Umane e la contrattazione collettiva le coniuga con elementi quali valutazione di efficacia ed efficienza dell'azione della Pubblica amministrazione (peraltro in contesti diversi quali sanità, università, scuola) e l'innovazione organizzativa (l'intera terza parte del libro, dedicata ai processi di cambiamento e innovazione della Pubblica amministrazione e al ruolo di



“Il generale Bonaparte durante la prima campagna d’Italia” di Edouard Detaille. L’introduzione della burocrazia rigidamente organizzata risale all’epoca della costituzione dei primi Stati nazionali, con un ruolo di primo piano ricoperto da Napoleone Bonaparte)

dirigenza e lavoratori). Efficienza ed efficacia sono questioni strettamente legate all’organizzazione e alla gestione dei rapporti di lavoro (la prima parte del volume, che affronta un tema molto caldo in questo momento come la contrattazione collettiva, i suoi esiti salariali e organizzativi, il ruolo della dirigenza) che altro non sono che le gambe su cui i processi di cambiamento organizzativo dovrebbero poggiare per conseguire più elevati livelli di efficacia. Dai contributi sembra emergere che la gestione delle organizzazioni e delle Risorse Umane è tutt’altro che fuori dal tunnel, o come si vuol chiamare un percorso di cambiamento avviato agli inizi degli Anni 90. Si tratta di un percorso passato attraverso anni di grandi speranze ed esperienze di

innovazione nell’ambito delle possibilità aperte con l’avvento della contrattualizzazione del rapporto di lavoro, in cui alcuni enti hanno potuto sperimentare modalità nuove di gestione delle organizzazioni e del rapporto di lavoro. Anni in cui le intenzioni, le norme, la spinta al cambiamento culturale (termini come MBO, new public management, performance, accountability, controllo di gestione, sono entrati nel vocabolario comune), il ricambio generazionale, avvenuto sino a metà degli Anni 2000, hanno consentito ad alcune amministrazioni di sperimentare. Le esperienze di cambiamento tuttavia sono evidentemente risultate delle sporadiche eccezioni. Proprio per il particolare momento in cui il volume viene pubblicato, è interessante la lettura dei contributi in cui si ripercorrono le criticità che in questi anni hanno attanagliato la contrattazione collettiva, in particolare decentrata: dalla spinta alla crescita retributiva, all’appiattimento retributivo, allo scarso utilizzo della leva retributiva e valutativa come strumenti di indirizzo e motore dell’organizzazione verso una gestione efficacemente orientata verso output, al mancato esercizio del ruolo dirigenziale. Se ci pensiamo bene non è stato un contesto favorevole al cambiamento e all’innovazione; caratterizzato da anni di mancato turn over, blocco della contrattazione collettiva nazionale, patto di stabilità e riduzione delle risorse, necessità di riassorbimento di personale a seguito di riforme istituzionali (in particolare, si pensi al personale delle ex province o al personale della Croce Rossa Italiana), complessità normativa e mancata cesura del circolo gestionale-politico-sindacati. Ciononostante, le esperienze di successo e di cambiamento ci sono state, forse non comunicate o promosse con sufficiente

enfasi. Leggendo i diversi interventi non emerge una linea comune di possibile cambiamento. E probabilmente non era nemmeno l’intento del volume. Chi opera nell’amministrazione pubblica può tuttavia rivedere con occhi nuovi alcune delle difficoltà incontrate nel cambiamento delle proprie organizzazioni, e trarre spunti utili da altre esperienze citate e dalle criticità evidenziate dai diversi autori.

Spunti che, a parere dello scrivente, dovrebbero supportare e consentire non l’ennesima riforma della Pubblica amministrazione, che prenda il posto di altre riforme mai completamente attuate (con il rischio di apparire addirittura come un ritorno al passato) quanto piuttosto l’introduzione ‘correttivi’ al sistema di regole già esistenti e avviare una sperimentazione nei fatti per conseguire piena attuazione e maggiore efficacia del cambiamento auspicato.

Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Ora serve un programma cornice di Federico Butera

Professore Emerito di Sociologia dell’Organizzazione, Università di Milano Bicocca

Lavoro pubblico fuori dal tunnel? è un’importante raccolta di scritti di autorevoli autori curata da Carlo Dell’Aringa e Giuseppe Della Rocca. Fornisce un quadro ampio e aggiornato degli approcci, delle opzioni, delle posizioni in materia di cambiamento del lavoro pubblico e di cambiamento delle Pubbliche amministrazioni, come sono stati svolti in un ampio arco di tempo dai vari attori istituzionali e dagli studiosi che li hanno sostenuti: un bilancio analitico dei problemi, di cosa si è fatto e di cosa si poteva fare. Su cosa si potrebbe fare nei testi però prevale un rassegnato tono mesto e pessimistico anche se in molti di questi scritti sono contenute



alcune lucide proposte: fra queste segnalano in particolare quelle di Aringa, D'Alessio, Tronti, Ruffini, Ponzellini. Ma il filo conduttore comune è la valutazione che nel breve periodo sarà difficile fare nuove riforme, nuove azioni di riorganizzazione di sistemi, e soprattutto implementarle. Emerge in molti contributi la delusione sulla bocciatura della Legge Madia da parte della Corte Costituzionale e delle attese che a essa erano connesse soprattutto in termini di flessibilità nella gestione dei dirigenti. Ma la storia delle delusioni è ben più antica. Nella storia italiana sono stati adottati sistemi alternativi ben descritti e valutati da Ruffini: centralizzazione, agentificazione, regionalizzazione, privatizzazioni, new public management, aziendalizzazione della PA e altro: nessuno davvero risolutore dei problemi della PA e dei bisogni dei cittadini. Ruffini constata l'inadeguatezza del modello tradizionale e del modello di 'mercato' o new public management e prevede un maggiore successo per quello della collaborative governance pubblico/privato. Lo credo anch'io: ma va costruito non solo nelle nostre teorizzazioni.

Gli interventi legislativi sul lavoro pubblico, non esclusa la Legge Madia, hanno visto prevalere un approccio premiale/sanzionatorio invece che di attivazione di progettualità e di partecipazione dei lavoratori e dei dirigenti pubblici alla riorganizzazione delle Pubbliche amministrazioni. Questo non è secondario rispetto i quattro problemi irrisolti segnalati da quasi tutti i contributori al volume:

1. la coesistenza nelle Pubbliche amministrazioni fra rispetto dei diritti a ricevere i servizi offerti direttamente o mediamente dalle Pubbliche amministrazioni e la capacità di progettare ed erogare servizi: assicurare la
2. la mancata identificazione di un nuovo modello di lavoro pubblico, diverso da quello dei civil servant e da quello degli impiegati deresponsabilizzati;
3. la difficoltà di implementazione delle leggi e il margine di manovra nel gestire cambiamento e innovazione all'interno delle leggi esistenti;
4. la gestione dei percorsi e programmi di cambiamento e innovazione delle singole Pubbliche amministrazioni e della Pubblica amministrazione nel suo complesso in cui sono coinvolti la politica, la dirigenza, i dipendenti, i fornitori dei servizi e i cittadini destinatari dei servizi.

I nostri Costituenti stabilirono la priorità e sacralità dei diritti a cui tutta la gestione della Cosa Pubblica avrebbe dovuto attenersi. Le prestazioni che il cittadino ha diritto di ricevere dalla PA (articoli 29-47 della Costituzione) sono fra altre il diritto alla giurisdizione; il diritto all'assistenza sanitaria; il diritto all'assistenza sociale; il diritto all'istruzione e alla formazione professionale; il diritto al lavoro e molti altri. Ma promettere la protezione giuridica per ottenere diritti non equivale a soddisfare i bisogni a cui essi fanno riferimento con servizi appropriati: pensiamo uno per tutto il diritto al lavoro in un Paese che ha il 40% di disoccupazione giovanile.

(Inserire foto costituzione – dida: Prima pagina della Costituzione custodita nell'archivio storico italiano)

Infatti, i bisogni sono soddisfacibili non in virtù dell'attuazione di una legge o di un procedimento ammi-

nistrativo, ma solo attraverso il complesso processo di servizio. Quello fornito dalla Pubblica amministrazione consiste nella preparazione e nella erogazione di attività per lo più immateriali prestate da persone con l'ausilio di sistemi organizzativi e tecnologici, necessarie o utili al soddisfacimento di bisogni ritenuti legittimi e protetti dall'ordinamento giuridico.

L'Ente pubblico eroga sempre servizi direttamente o mediamente, anche se non lo sa. Sono servizi non solo la predisposizione e gestione di infrastrutture; le public utility; l'istruzione; il welfare; le attività certificative (anagrafe), ma anche le attività di potestà o di regolazione dell'Ente Pubblico che tendono a conservare e proteggere beni collettivi che devono potere essere fruiti da tutti (per esempio la gestione delle entrate fiscali, polizia, licenze e concessioni edilizie).

Il problema è che il servizio è sempre un evento storico di invenzione e realizzazione di modi per soddisfare bisogni: poste, ospedali, assistenza pensionistica, sono servizi storicamente recenti; il servizio tributario, con diverse concezioni nei paesi evoluti, è tuttora in evoluzione etc.

Ogni servizio include: prestazioni di base (core service), come per esempio accertare e riscuotere tasse e imposte, assegnare la pensione; prestazioni ingegnerizzate (*structuring*, strutturazione), come per esempio fornire informazioni e strumenti per rendere reperibile e fruibile i servizi; prestazioni personalizzate (*service delivery*, consegna) come quelle di erogare il servizio alla singola persona in un rapporto faccia a faccia o attraverso un'interfaccia tecnologica (in modo amichevole, affabile, utile). Per far tutto ciò occorre ripensare continuamente la 'concezione dei servizi'; re-ingegnerizzare i processi di servizio e progettare congiunta-



Il sigillo in ceramica era molto utilizzato nella Pubblica amministrazione. Dipinto di Cornelis Norbertus Gysbrechts, "Quodlibet", 1675)

mente tecnologia, organizzazione e persone; identificare e ascoltare i bisogni degli utenti finali, ossia rapportarsi al 'mercato dei servizi'. Tutto questo per dire che solo una organizzazione ben funzionante, un sistema professionale efficiente, una cultura del servizio diffusa è ciò che può assicurare qualità e costo nel soddisfacimento dei bisogni dell'utente. Questa attività progettuale, gestionale, professionale non ha niente a che fare con una attività 'aziendale' come viene dispregiativamente derubricata, ma con organizzazioni pubbliche e private funzionanti. Invece essa nelle Pubbliche amministrazioni italiane non è una dimensione primaria, occultata com'è dietro ad antinomie che riguardano tutto tranne la qualità e il costo dei servizi: centralizzazione/decentralizzazione; politica/dirigenza; programmazione/valutazione; norme sul pubblico impiego/contrattazione; determinazione verticistica/partecipazione; pubblico/

privato. Insomma talvolta l'aspirazione a offrire servizi di qualità viene vissuta da amministratori, dirigenti, pubblici impiegati come una fatica senza leve, senza costruito e senza speranza, di cui il lavoro pubblico è parte del problema e non della soluzione, ossia come si dice in Sicilia 'spingere il fumo con la stanga'. Ma il servizio non è fumo ma arrosto, il lavoro è una risorsa non un vincolo. Nuovi modelli di servizio richiedono figure professionali che oltre a essere degli specialisti, conoscitori delle materie e delle normative di loro competenza, siano capaci anche di curare il rapporto con il cliente esterno e interno e di dare risposte conclusive alle sue esigenze, di lavorare in team con i colleghi, di sviluppare una cultura unitaria, di utilizzare al meglio le tecnologie informatiche e di avere l'ossessione della soddisfazione del cliente esterno.

Si tratta di sviluppare o consolidare ruoli e professioni organizzative. Esse sono peculiari "unità operative all'interno dell'organizzazione" relativamente autoregolate che forniscono la parte più qualificata del servizio primario e sono affidate a persone che dispongono di adeguate competenze, risorse e regole. La PA conosce già tale modello in quanto occupa un numero di titolari di professioni ordinarie come avvocati, medici, ingegneri e geometri ecc. Sono però molto più numerosi i casi di ruoli e professioni qualificate che non hanno riferimenti a ordini professionali: l'esperto di servizio, l'analista informatico, il consulente previdenziale, ecc. che sono professioni di servizio, service profession. Esse disaccoppiano gerarchia/inquadramento e competenze qualificate e sono 'professioni a banda larga', ossia possono essere impiegate in diverse aree con affidabilità e flessibilità.

Le persone che ricoprono tali profes-

sioni di servizio nelle organizzazioni utilizzano e perfezionano le loro conoscenze, competenze, abilità entro un 'copione' fissato dall'Amministrazione e dalle prassi e dispongono di diversi gradi discrezionalità e responsabilità.

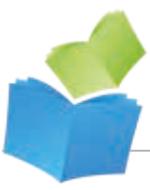
La 'professione di servizio' può diventare il modello di job design inizialmente più adeguato per le attività più strategiche dei nuovi modelli di servizio ma in prospettiva anche un modello a cui tendenzialmente possono tendere tutti i dipendenti dell'organizzazione, superando la tradizione di operare sulla base di comportamenti ipergerarchici, iperspecialistici, o burocratici ed esecutivi.

Di tutto questo vi è scarsa traccia nella discussione sul lavoro pubblico condotta in questi anni.

In tutti i contributi al volume il tema ricorrente è la difficoltà di generare cambiamenti organizzativi e comportamentali effettivi. Le ragioni di questa difficoltà sono state attribuite di volta in volta alla volontà politica, alla rigidità della struttura burocratiche, alla professionalità dei dipendenti pubblici e altro: esemplare è il caso delle riforme Bassanini, forse le più sistematiche fin qui legiferate ma insufficientemente implementate: esse in realtà, come la riforma Madia, non includevano il percorso di implementazione organizzativa e professionale.

Forse quello che è sbagliato o impossibile è proprio l'immagine di un percorso razionale top down, in cui prima si fanno le leggi, poi si attivano i progetti realizzativi e infine si fa la sperimentazione e il cambiamento continuo. Ci deve essere e c'è un altro approccio che gestisca le relazioni ricorsive fra leggi, piani, progetti, implementazione, miglioramento continuo.

E in effetti c'è. Io lo chiamo 'Change management strutturale', adottato



in grandi progetti di riprogettazione dei servizi, della organizzazione, delle tecnologie, del sistema professionale. Alcune esperienze che ho seguito personalmente come il passaggio dalla meccanica all'elettronica della Olivetti, la progettazione del nuovo Treno Medio della Dalmine Tenaris, la progettazione del sistema di customer care della Vodafone, il disegno dei nuovi Uffici delle Entrate, la riorganizzazione dell'INPS, il progetto PICTO di riorganizzazione del sistema della Pubblica Istruzione, il programma di riorganizzazione degli Uffici Giudiziari di Monza e Milano. Ma ne esiste un numero ben più grande.

Il Change Management Strutturale ha per oggetto la concezione e realizzazione di architetture innovative e integrate di organizzazione, tecnologie, persone e cultura con l'obiettivo di realizzare le strategie di servizio prescelte e appropriate al cambiamento dell'ambiente esterno. Il Change Management Strutturale consiste in tre classi di attività: una legge o piano di riorganizzazione parziale o totale del sistema di servizi (concezione e delivery), del sistema tecnico organizzativo (obiettivi, organizzazione, tecnologie, sistema di gestione delle persone) e del sistema sociale e culturale (sistema professionale, formazione ecc.); una serie di progetti pilota; un'attività di implementazione e miglioramento continuo.

Queste attività sono fra loro collegate da una spirale ricorsiva sia di eventi di cambiamento strutturale sia di processi di apprendimento che si rafforzano a vicenda. In questo approccio si supera l'approccio razionalistico per cui prima occorre pianificare, poi progettare e poi sperimentare, per valorizzare invece l'opportunità di partire da qualunque punto di tale percorso, apprendere dall'esperienza e accumulare

ciò che si è appreso in una sorta di "memoria del sistema", di una organizzazione che apprende, trasformando il miglioramento continuo in progetti, i progetti in best practices che si possono diffondere e alimentare i piani di sistema, i piani in sistemi di implementazione.

Questi tipi di approccio sanano i classici dilemmi fra riforme legislative e riorganizzazioni delle singole amministrazioni, fra cambiamenti calati dall'alto e cambiamenti bottom up, fra ridisegno del sistema organizzativo e del sistema professionale come strumenti nella erogazione dei servizi, fra azione politica e autonomia della dirigenza, fra qualità della vita di lavoro e partecipazione degli impiegati. Il non fare questo spiega le difficoltà di implementazione da cui eravamo partiti.

In questi anni le iniziative di intervento per migliorare efficacia e efficienza delle Pubbliche amministrazioni non sono state poche. Vi sono stati programmi trasversali, ossia riguardanti tutte le Pubbliche amministrazione fra cui le modifiche normative introdotte dalla Legge 124 che tentavano di introdurre il ruolo unico della dirigenza e la valutazione; l'agenda digitale; il programma di revisione della spesa; il nuovo public procurement basato sul potenziamento della Consip.

Vi sono state macro-ristrutturazioni precedenti e nuove come la (tentata) abolizione delle Provincie, la creazione delle Città Metropolitane, una sola Scuola Nazionale dell'Amministrazione, l'assorbimento del Corpo Forestale nella Polizia di Stato, l'accorpamento di Aci, Pra e Motorizzazione Civile, l'accorpamento delle sovrintendenze del Mibact e l'avvio dei nuovi Poli museali, e molto altro. Tutti percorsi che hanno incontrato ostacoli normativi, degli organi di controllo, delle strutture interne ma soprattutto di cui raramente sono

stati programmati interventi di implementazione.

Vi sono stati inoltre vasti programmi di riorganizzazione promosse centralmente e realizzate localmente, come il progetto best practice della Giustizia.

E infine programmi sviluppati dalle singole amministrazioni sia autonomamente come, per fare solo qualche esempio, il progetto di riorganizzazione della programmazione, valutazione e organizzazione legato al nuovo Piano Lavoro in Regione Emilia Romagna, sia a seguito di una nuova legge come la organizzazione conseguente alla costituzione per legge dei nuovi Poli museali.

Sarebbe possibile ora avviare un 'programma cornice' che faccia convergere interventi top down normativi, tecnologici, allocativi trasversali con interventi riorganizzativi bottom up su singole organizzazioni strutturati in modo da conseguire miglioramento dei servizi, riduzione della spesa e suscitare partecipazione e progettualità da parte dei dirigenti e funzionari della PA. Una proposta fatta a suo tempo da Bruno Dente e su incarico del ministro Luigi Nicolais che allora non ha avuto seguito. L'ispirazione al programma reinventing government di Clinton e Gore era evidente. Se non ora quando?

Un simile programma - che porterebbe entro un quadro unitario programmi trasversali, ristrutturazioni, riorganizzazioni locali in atto o da avviare, dovrebbe essere lanciato dai più alti livelli di responsabilità politica, direzionale e scientifica. Il progetto potrebbe essere lanciato e monitorato dalla Presidenza del Consiglio e dal Ministro della Pubblica Amministrazione con i Ministri principalmente interessati. La realizzazione del programma potrebbe essere affidata ad una policy unit o da una Unità di Missione.